ВАЖНЫЕ ОРИЕНТИРЫ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

В издательстве “Норма” вышли в свет два научно-практических пособия для судей судов общей юрисдикции по актуальным вопросам применения Кодекса РФ об административных правонарушениях: “Рассмотрение дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции” (М., 2009) и “Административные правонарушения: квалификация и назначение наказаний” (М., 2010).

Автор обеих работ – первый заместитель Председателя Верховного Суда РФ, кандидат юридических наук П.П. Серков, возглавлявший длительное время судебный состав по административным делам Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ.

Отметим, что обе из названных книг поименованы как научно-практические пособия, но на самом деле в отдельных разделах содержат монографические исследования важных проблем законодательства об административной ответственности, квалификации административных правонарушений и их составов, а также проблем соотношения публичных и частных интересов в административном процессе.

Оба труда – результат обобщения и анализа многочисленных дел об административных правонарушениях, рассмотренных нижестоящими судами (начиная с мировых судей), и жалоб на постановления и решения по жалобам на эти постановления.

Научно-практическое пособие “Рассмотрение дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции” позволяет судьям критически осмыслить практику применения процессуальных норм КоАП РФ на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях.

Для удобства рассмотрения судьей конкретного вопроса, в том числе возникшей коллизии в сфере правоприменения, автор ссылается на постановления Пленума Верховного Суда РФ, на решения, принятые в Верховном Суде РФ по результатам рассмотрения жалоб, и в качестве примеров приводит конкретные дела, рассмотренные в порядке надзорного производства.

П.П. Серков последовательно анализирует практику подготовки к рассмотрению дел об административных правонарушениях, в частности подробно рассматривает основания и процедуры возвращения судьей протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые возбудили дело об административном правонарушении, в связи с обнаруженными существенными недостатками протокола.

Специальный раздел посвящен процессу рассмотрения дела по существу. В качестве одного из основных требований автор выделяет необходимость обеспечения законности, в том числе соблюдения положений о действии закона во времени и в пространстве, о гласности и открытости судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Особое внимание уделено проблемам разграничения полномочий судей по рассмотрению отдельных категорий дел, а также разграничению подведомственности (подсудности) дел между судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

В работе подробно рассмотрены вопросы организации и проведения судебного заседания. П.П. Серков, используя комплексный подход к анализу норм КоАП РФ и судебной практики, дает судьям важные практические рекомендации по исследованию материалов дела, в том числе состава административного правонарушения, по применению отдельных видов административных наказаний.

Судьям адресованы конкретные рекомендации, касающиеся пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. Приведен ряд принципиальных для судебной практики актов Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека в качестве ориентиров применения норм КоАП РФ о пересмотре постановлений и решений по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях, не вступивших и вступивших в законную силу.

К сожалению, данное научно-практическое пособие было опубликовано до внесения существенных изменений в гл. 30 КоАП РФ, определяющих порядок надзорного производства по делам об административных правонарушениях (ст. 30.12–30.19), что исключило возможность дать анализ новелл Кодекса.

В научно-практическом пособии **“Административные правонарушения: квалификация и назначение наказаний”** приведен обстоятельный анализ судебной практики по применению пяти глав КоАП РФ. Речь идет об административных правонарушениях в области дорожного движения, предпринимательской деятельности, финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг, таможенного дела.

Рассматривая объективную сторону каждого состава правонарушения, автор анализирует нормы конкретного закона, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность. Во многом такой анализ облегчает судьям рассмотрение конкретных дел, способствует объективной оценке обстоятельств административного правонарушения.

Следует особо отметить обоснованные П.П. Серковым и заслуживающие поддержки предложения о новом подходе к структуре глав КоАП РФ (с. 117–121; 210–212; 282–286). Так, справедливо отмечая, что нормы гл. 12 Кодекса расположены в данной главе бессистемно, что затрудняет анализ их соотношения и оценки в ходе рассмотрения конкретных дел, автор предлагает систематизировать эти нормы применительно к определенным критериям, в том числе по целевому признаку, например выделить составы административных правонарушений, посягающих на жизнь и здоровье граждан; составы, связанные с нарушением требований, предъявляемых к процессу движения, и т.п. Системный подход к анализу составов административных правонарушений предлагается и применительно к нормам гл. 14 КоАП РФ.

П.П. Серков, опираясь на анализ судебной практики, справедливо критикует создавшееся в области применения ответственности за нарушения правил предпринимательской деятельности положение, когда по одному и тому же составу административного правонарушения право возбуждать дело предоставлено должностным лицам двух и более федеральных служб (с. 208–209). Обращено внимание судей на необходимость при анализе объективной стороны ряда составов административных правонарушений выделять факты

нарушения законодательства о защите прав потребителей, а это обстоятельство влияет на срок давности привлечения к административной ответственности (с. 253–254, 260).

Таким образом, судьи получили важные рекомендации, касающиеся рассмотрения дел об административных правонарушениях, и серьезный «путеводитель» по законодательным и иным нормативным правовым актам РФ, непосредственно связанным с объективной стороной каждого из рассмотренных в пособии составов административных правонарушений.

Как уже отмечалось, автор не ограничился рассмотрением вопросов судебной практики применения КоАП РФ, включив в обе книги теоретические выводы и суждения, которые позволяют оценить их как новый подход к анализу институтов административной ответственности и административного процесса.

В гл. 4 научно-практического пособия «**Рассмотрение дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции**» анализируется соотношение публичных и частных интересов процессуального характера на каждой из стадий производства по делам об административных правонарушениях. П.П. Серков отмечает, что это соотношение «в ряде случаев запрограммировано законодателем, а иногда оно зависит от усмотрения участников производства по делу об административном правонарушении, но требует специального разъяснения со стороны правоприменителя» (с. 257).

Свои теоретические конструкции автор проецирует на практику применения судьями конкретных норм КоАП РФ, что дает правоприменителю определенный ориентир при разрешении дел и вынесении законных и основанных на объективной оценке доказательств постановлений и решений по жалобам на постановления об административных правонарушениях.

П.П. Серков отмечает, что «процедуру разрешения материально-правового конфликта по поводу административного правонарушения можно определить как установленный законом порядок достижения баланса публичных и частных интересов по установлению, представлению, исследованию соответствующих доказательств и иных юридически значимых обстоятельств, имеющих значение по конкретному делу» (с. 247).

Отметим в этой связи, что такой аналитический подход к изучению норм законодательства об административной

ответственности и практики его применения встречается впервые в научных исследованиях по данной тематике.

По сути, проблема соотношения публичных и частных интересов в сфере административной ответственности как новый подход к исследованию могла бы стать предметом монографии.

В работе «**Административные правонарушения: квалификация и назначение наказаний**» даны теоретические обоснования оценки правонарушений на базе анализа актов Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ. Подробно рассматриваются все элементы состава правонарушения и дается обстоятельный анализ судебной практики, в том числе допускаемых судьями ошибок при определении объективной и субъективной сторон противоправного действия, оценки доказательств, характеризующих состав административного правонарушения.

Значительное внимание автор уделил проблемам установления вины лица в совершении правонарушения, а также практике применения административных наказаний.

В заключение следует еще раз подчеркнуть важное значение данных научно-практических пособий как для судебной практики, так и для науки административного права.

В трудах П.П. Серкова четко выражена позиция правоприменителя, определяющая принципиальный подход к рассмотрению каждого дела. Это – приоритет прав и свобод человека и гражданина, строгое соблюдение законности на всех этапах возбуждения и рассмотрения дел об административном правонарушении, объективная и всесторонняя оценка доказательств, принятия законного и обоснованного решения по делу.

Обе книги являются важным ориентиром для судей судов общей юрисдикции при рассмотрении дел об административных правонарушениях (по данным судебной статистики, ежегодно в судах общей юрисдикции рассматривается свыше 5 млн. таких дел).

**Н.Г. Салищева, ведущий научный сотрудник
Института государства и права РАН, канд. юрид.
наук, проф., заслуженный юрист РФ**